

第八章 行政組織及作用－現代行政法在台灣的發展

一、統治台灣的兩個現代型國家在行政組織與作用法制及運作上，因都是面對台灣的風土人情，基本上同採來自近代西方，尤其是歐陸的法規範，以及大體上在1990年代之前均屬專制政治、行政權獨大，而具有高度的連貫性。1990年代起的民主化，才做了關鍵性的改變。於今應透過對這些法律經驗的理解及批判，擘劃未來的行政法發展。（《概論》155、169-170）

二、為探討台灣政治共同體（原僅台澎，1949年後迄今還包括金馬）的中央地方行政體制，應了解的關鍵年代及其變革：（《概論》156-167）

1895：設置作為台灣地域/殖民地中央行政機關的台灣總督府（至1949年在台灣才出現法律上的全國中央行政機關）

1896：設置現代型地方行政機關（不再兼理司法審判事務）

1901：採中央地方二級制

1920：「五州二廳（後來三廳）」（《概論》及《臺灣法律現代化歷程》兩書之封面說明、《足跡》152）。採「地方分權」，將中央（總督府）權力下放給新創設的「地方公共團體」，中央地方四級制（圖8-1）。台北設市之始，1990年代「港市合一」議題的緣起。

1935：有限地承認地方自治團體法人格及其固有事務，並設置地方自治團體意思機關，且進行地方層級代議士的選舉。透過選制等設計，使屬於少數族群的在台日本人，於州、市的層級議會擁有較多數的代議士（補55）；然屬於多數族群的台灣人，也在競選及投票等活動中體驗現代式地方選舉。同時在國民黨統治下的中國，尚無類似此的地方選舉經驗。（補56-57）。

1945：設置取代總督府的行政長官公署（1947年後為省政府），故就台灣而言係中央地方三級制，並自隔年起舉辦擴大版的地方自治選舉。

1949：加上中華民國中央政府，又形成中央地方四級制，整個事實上主權國家的行政區域，除原有的台澎外還包括金馬。

1950：實施非憲法所定的地方自治，改制為台灣省21縣市：16縣5省轄市。其後原屬省轄市的台北、高雄兩市，因成為院轄市而脫離台灣省，但原屬縣轄市的新竹、嘉義兩市又升格為省轄市，故台灣省仍是21縣市（圖8-2）。

1994：實施憲法所定的地方自治。

1997：進行「精省」，實質上改為中央地方三級制。此時計有台灣省21縣市、2直轄市、福建省2縣，所以應稱「全國25縣市」（在此所稱「全國」，現行法稱為「台灣地區」，從這兩種立場都可稱「全台25縣市」）。

2010：進行「五都改制」，實質上成為「中央地方二點五級制」（蓋佔全國總人口之六成的5個直轄市已不再設置鄉鎮級的政府及議會），5直轄市、台灣省12縣3省轄市、福建省2縣，形成「全國22縣市」。

2014：桃園亦升格為直轄市，成為「六都」，台灣省減少1縣，但全國仍是22縣市。形式上仍被置於「省」之下的13縣（11+2），是否均「矮人一截」？

※1967 北市升格直轄市，以官派市長換得資源增多，1979 高雄跟進，造成該兩市與其他縣市資源分配上的差別待遇，於今已無官派問題，但「六都」體制是否加劇分配不正義？原北市與原北縣，應否因已構成共同生活圈而併為一個地方自治團體？1990 年代以後的行政區劃是否受制於選舉考量？法律應如何本於「法的支配」理念，公平合理地加以規範？法學界是否面對這項議題而深入研究？

三、國民黨政權所主導的分期付款式民主進程：政府層級越高、職權越大者，越晚民主化，以此來「等待」外來政權的逐步在地化

1945 1949 國 → 中央民代選舉：1970 年代、總統間接至直接民選：1996
台灣地域 → 省 → 議員間接至直接民選：1954、首長官派到民選：1994
州廳 → 縣市 → 議員間接至直接民選：1950、首長官派到民選：1950
街庄 → 鄉鎮 → 代表半數至全數民選：1946、首長官派到民選：1946

四、關於原住民族之行政組織及作用：長期壓縮其族群規模及生存空間（《概論》161-162、168-169）

- (一) 對「人」的身分認定：日本領台後不久確立將熟蕃/平埔族排除於「理蕃」之外，在法律上認定其為「本島人」（俗稱「台灣人」），但在進行戶口或國勢調查時，直到 1935 年，均視為單獨的一個族群（登載為「熟」）。對生番稱為「蕃人」（有時稱「生蕃」），化蕃則隨著將其居住地域劃歸普通行政區域而視同熟番，故在法律上亦成為本島人。
- (二) 對「地」的行政劃分：日治之初，依清治時期漢人所認知的界線（隘勇線）區隔出「蕃地」，且視為官有地，由特殊的理蕃機關來管理。化蕃因其已放棄固有文化（已漢化），而將其地劃入普通行政區域，在東部的阿美族、卑南族等則因其地屬於民番雜居，而被劃入普通行政區域，但其仍維持固有文化故依舊屬「理蕃」對象，這些在普通行政區域的蕃人稱「平地蕃人」。蕃地已因上述兩種情形而減縮。尤要者，1920 年蕃地被劃入五州二廳，成為各個地方自治團體的一部分，削弱蕃地之特殊性/自治性。日治中期，蕃地有一部分被認為「為蕃人的生活保護而必要保留」、「為理蕃上蕃人的移住獎勵而有必要保留」，這部分後來被當作「高砂族保留地」，但其面積僅占日治之初所稱「蕃地」的約 15% 爾。
- (三) 起初延續清治末期而在總督府民政局下設撫墾署，但不久即改由一般地方官署管理，1903 年之後確立「蕃人蕃地」由警察部門專責管理。理蕃警察在不受法律位階之規範（包括律令）拘束底下，得以行政處分對蕃人（含平地蕃人）蕃地事務自為裁量。僅平地蕃人因居住普通行政區域，故當中的少數人有機會接觸或使用法院。
- (四) 戰後來台的國民黨政權，基本上沿襲日治時期的原住民族法制，將「蕃地」改稱「山地」，仍屬國有地，其上之鄉稱「山地鄉」。國民黨其起初只知有原「蕃地蕃人」，曾稱為「高山族」，但旋即改稱「山地同胞」。

於 1948 年沿襲日治時期前述作法，在山地設置「山地保留地」，其餘的山地則為林班地或政府用地。其後來了解還有住在普通行政區域的原「平地蕃人」，於是稱之為「平地山胞」（否則變成自我矛盾的「平地的山地同胞」），以區別「山地山胞」。但兩者不同的是，平地山胞的身分取得須經登記。值得注意的是，平埔族人此時被認為可經由登記而成為「平地山胞」，但實際上很少為登記而取得山胞身分。也因此，在當時只有山地山胞的土地，因日治時期屬蕃地才会有保留地。

(五) 有別於日治時期，山胞和漢人一樣適用具「雙重外來性」的中華民國法律，一律納入地方行政組織。僅有少數行政措施具獨特性，例如入學考試加分、山地鄉鄉長或山胞民意代表須有山胞身分，但關係重大的身分認定，卻一直如同日治時期般，以命令，而非法律，加以規範。

(六) 《臺灣省山地保留地管理辦法》於 1960 年，讓一般漢人，尤其是「公私營工廠、農林、漁牧等事業機關團體」，得以合法地進入高山族原住民族居住地，進行各種開發行為，使得保留地內日趨原、漢混居。再於 1966 年允許山胞就保留地繼續耕作十年後可取得土地所有權，而帶入個人主義所有權制度，動搖高山族原住民社會固有土地利用型態。這些關係重大的法規依然僅出於命令，仍承續日治時期遺緒。

(七) 1990 年代迄今，憲法增修條文已正名為「原住民族」，中央政府設有部會層級的原住民族管理機關，專屬原住民的法律出現了，具法律位階的原住民身分認定法制採父母雙系主義、且尊重個人意願，《原住民族基本法》已列舉各項集體權利，法院也設置原住民專庭或專股。總之，國家法雖在種種政治因素考量下，賦予原住民族許多集體權利，但僅有限的被執行，蓋整個台灣社會對原住民族議題仍了解有限。

* 王泰升，〈台灣法律史上的原住民族：作為特殊的人群、領域與法文化〉，《臺大法學論叢》44：4。

七、行政作用法諸問題：(《概論》169-192)

(一) 警察行政是在維護哪些人、哪種國家的「公共秩序」？

1. 1938 (1937) 至 1991 年的非常法制：不知為誰而必須犧牲人權？
2. 由執政者依其政治思想決定人民能否集會、遊行與結社的法制(評論釋字 718 號時，不需回顧這段歷史嗎？「具有歷史思維的法學」)
3. 往昔支持威權統治的新聞出版廣電業者，後來竟憑藉「自由」來保障其既有勢力，於今新興科技可制衡廣電媒體的「自行其是」。
4. 作為台灣執政當局，必然採取的人口管制措施(補 58)
5. 在各個生活層面，以國家的法律管制追求現代性

(二) 資本主義的產業經濟：國家、資本家、一般人民的三角關係(補 59-60)

(三) 台灣百餘年來獨立自足的租稅與金融體系(成就客觀的國家條件)

- (四) 教育文化上的管制與補助：「誰」的「國」語？「誰」的歷史？（尚未形成強固之主觀的台灣國家意識），過去曾造成族群間實質不平等
- (五) 新興的社會與環保法制

八、與「從威權到民主」同步發展的行政救濟法制（《概論》192-196）

* 王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》，第三章第三節「行政法及經濟法規的臺灣化」。